Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/8011

01. 10. 90

Sachgebiet 9241

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen

A. Zielsetzung

Der einstweiligen Anordnung des Europäischen Gerichtshofes vom 12. Juli 1990, wonach bis zur Entscheidung der Hauptsache keine Gebühren auf Fahrzeuge erhoben werden dürfen, die in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zugelassen sind, ist Folge zu leisten. Die Wirkung der einstweiligen Anordnung soll auf alle vom Straßenbenutzungsgebührengesetz betroffenen Fahrzeuge ausgedehnt werden.

B. Lösung

Von der Erhebung der Straßenbenutzungsgebühr soll zunächst bis zum 30. Juni 1991 abgesehen werden in der Erwartung, daß bis dahin eine europäische Regelung zur Steuerharmonisierung für den Straßengüterverkehr erreicht ist.

C. Alternativen

Aufhebung des Straßenbenutzungsgebührengesetzes, Wiederherstellung der vor dem 1. Juli 1990 geltenden Kraftfahrzeugsteuer.

Hierdurch würde dem anhängigen Prozeß vor dem EuGH der Boden entzogen. Die Notwendigkeit, sich mit den Problemen der Angleichung der steuerlichen Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr auseinanderzusetzen, würde von der Europäischen Gemeinschaft genommen.

D. Kosten

Durch die Ausführung des Gesetzes gehen den öffentlichen Haushalten Gebühreneinnahmen verloren, die auf 1 233 Mio. DM geschätzt werden. Sie werden im Endergebnis zu Lasten des Bundes gehen. Mit weiteren Einnahmeausfällen (nicht zu beziffern, aber auf unter 300 Mio. DM geschätzt) zu Lasten der Deutschen Bundesbahn ist zu rechnen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (323) — 680 20 — Gü 50/90 (NA 11)

Bonn, den 1. Oktober 1990

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Verkehr.

Der Bundesrat hat in seiner 619. Sitzung am 21. September 1990 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf, wie aus Anlage 2 ersichtlich, Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

In Artikel 1 des Gesetzes über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen vom 30. April 1990 (BGBl. I S. 826) wird nach § 1 folgender § 1 a eingefügt:

„§ 1 a

(1) Die Gebühr nach § 1 wird bis zum 30. Juni 1991 nicht erhoben.

(2) Für den Fall, daß bis zum 30. Juni 1991 der Rat der Europäischen Gemeinschaften keine rechtliche Regelung getroffen hat, die die Erhebung der Gebühr zuläßt, und der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache C-195/90 kein Urteil verkündet hat, durch das die Klage der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 25. Juni 1990 gegen die Bundesrepublik Deutschland abgewiesen wird, wird die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, daß die Gebühr über den 30. Juni 1991 hinaus nicht erhoben wird.

(3) Die Hauptzollämter erstatten auf Antrag bereits entrichtete Gebühren. Weitergehende Ansprüche sind ausgeschlossen."

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Juli 1990 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

1. Ausgangslage

Das Gesetz über Gebühren für die Benutzung von Bundesfernstraßen mit schweren Lastfahrzeugen vom 30. April 1990 (BGBl. I S. 826) sieht mit Wirkung vom 1. Juli 1990 vor:

- Die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für einheimische und gebietsfremde schwere Lastfahrzeuge.
- Die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer auf ein mittleres europäisches Niveau.

Das Gesetz verfolgt einen doppelten Zweck:

- Die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer soll zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen einheimischen und gebietsfremden Straßengüterverkehrsunternehmen beitragen.
- Die Straßenbenutzungsgebühr soll dafür sorgen, daß der Wegekostenbeitrag des einheimischen Lkw nicht verringert wird und der unzureichende Wegekostenbeitrag des gebietsfremden Lkw erhöht wird. Eine angemessene Anlastung der Wegekosten ist eine wichtige Voraussetzung für eine sachgerechte Arbeitsteilung zwischen den Verkehrsträgern (insbesondere Straße und Schiene) und damit auch ein wichtiges Element für den Umweltschutz.

Wegen näherer Einzelheiten wird auf die Begründung in der Bundestagsdrucksache 11/6336 vom 1. Februar 1990 verwiesen.

Die EG-Kommission hat am 25. Juni 1990 gegen das Gesetz Klage beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften erhoben. Sie hat Verletzung mehrerer Vorschriften des EWG-Vertrages behauptet:

- Verbot der Schlechterstellung von Verkehrsunternehmen aus dem EG-Ausland (Artikel 76),
- Verbot höherer Abgabenbelastung auf Waren aus dem EG-Ausland (Artikel 95),
- Gebot gemeinschaftstreuen Verhaltens (Artikel 5).

Gleichzeitig hat sie beantragt, die Bundesrepublik Deutschland im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Vollzug des Gesetzes bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen.

Der Gerichtshof hat am 12. Juli 1990 eine einstweilige Anordnung erlassen, daß die Bundesrepublik Deutschland die Erhebung der Straßenbenutzungsgebühr für die in den anderen Mitgliedstaaten zugelassenen Fahrzeuge bis zum Erlaß des Urteils in der Hauptsache auszusetzen habe. Bei der vorläufigen Bewertung der Erfolgsaussichten der Klage hat der Gerichtshof festgestellt, die Kommission habe gewichtige Gesichtspunkte dafür angeführt, daß Artikel 76 des EWG-Vertrages jede einseitige nationale Maßnahme verbiete, die zum Nachteil der anderen Mitgliedstaaten eine Veränderung der Bedingungen bewirke, unter denen derzeit der internationale Verkehr stattfinde. In dieser Weise könne sich auch eine Straßenbenutzungsgebühr auswirken, wenn die Belastung für die inländischen Verkehrsunternehmer in erheblichem Maße durch eine Senkung der Kraftfahrzeugsteuer kompensiert wird, der die Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten aufgrund bilateraler Abkommen nicht unterliegen. Die Dringlichkeit einer einstweiligen Anordnung hat der Gerichtshof vor allem damit begründet, daß die Erhebung der Straßenbenutzungsgebühr auf Fahrzeuge aus dem EG-Ausland zu Verschiebungen der Marktanteile führen könne, die nach einem späteren Urteil gegen die Bundesrepublik Deutschland auch durch Gebührenrückzahlung nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten.

Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Hauptsache ist erfahrungsgemäß nicht kurzfristig zu erwarten. Die Bundesregierung wird das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof bis zum Urteil in der Hauptsache fortführen, es sei denn, daß der Rat der Europäischen Gemeinschaften vorher eine europäische Regelung zur Angleichung der fiskalischen Wettbewerbsbedingungen und zur Anlastung der Wegekosten im Straßengüterverkehr trifft. Die Bundesregierung ist der Behauptung einer Verletzung des EWG-Vertrages bereits im Vorverfahren vor Erhebung der Klage und im Verfahren vor Erlaß der einstweiligen Anordnung entgegengetreten, vor allem mit folgenden Gründen:

- Auch nach Inkrafttreten des Gesetzes sind die deutschen Transportunternehmer noch immer mit höheren verkehrsspezifischen Abgaben belastet als die Transportunternehmer fast aller anderen Mitgliedstaaten.
- Das deutsche Gesetz führt zu einer Annäherung des deutschen Abgabensystems an dasjenige von fünf anderen Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland), die Autobahngebühren erheben und sich deswegen niedrige Kraftfahrzeugsteuern leisten können.
- Das deutsche Gesetz deckt sich mit den Zielsetzungen der Kommission, die im Januar 1988 eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen auf der Grundlage der Anlastung der Wegekosten (Territorialitätsprinzip) vorgeschlagen hat. Das Gesetz ist geeignet, Druck in Richtung auf die Verwirklichung dieser Zielsetzung durch den Rat der Europäischen Gemeinschaften zu erzeugen. Es dient mit der Anlastung der Wegekosten dem Umweltschutz.

Die Bundesregierung wird ihre Rechtsposition auch im weiteren Verfahren entschieden vertreten.

Die Bundesrepublik Deutschland ist jedoch nach dem EWG-Vertrag verpflichtet, der einstweiligen Anordnung des Europäischen Gerichtshofes Folge zu leisten.

Die Bundesregierung hat am 18. Juli 1990 festgestellt, daß das Gesetz vom 30. April 1990 aufgrund der einstweiligen Anordnung des Europäischen Gerichtshofes vom 12. Juli 1990 in der vorliegenden Fassung vorläufig nicht durchführbar ist. Sie hat daher beschlossen, die Gebühr insgesamt ab sofort auszusetzen.

Der Bundesminister für Verkehr hat dies der Präsidentin des Deutschen Bundestages und dem Präsidenten des Bundesrates mit Schreiben vom 20. Juli 1990 mitgeteilt.

2. Ziel des Gesetzentwurfes

Die Aussetzung der Erhebung der Straßenbenutzungsgebühr verfolgt das Ziel, die Wirkung der einstweiligen Anordnung des Europäischen Gerichtshofes auf alle vom Straßenbenutzungsgebührengesetz betroffenen Fahrzeuggruppen auszudehnen.

Die verkehrs- und umweltpolitischen Probleme, die sich bei einer allgemeinen Aussetzung der Straßenbenutzungsgebühr verschärft stellen, können nur durch eine Regelung der Europäischen Gemeinschaft gelöst werden. Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs hat am 25./26. Juni 1990 die Steuerharmonisierung für den Straßengüterverkehr so früh wie möglich, spätestens jedoch bis 31. Dezember 1990 gefordert. Der EG-Verkehrsministerrat hat am 18. Juni 1990 die Einsetzung einer hochrangigen Expertengruppe aus den Verkehrs- und Finanzministerien veranlaßt, die inzwischen ihre Arbeiten aufgenommen hat und dem am 30. Oktober 1990 erneut tagenden EG-Verkehrsministerrat Lösungsvorschläge vorlegen soll. Die Bundesregierung wird sich mit Nachdruck dafür einsetzen, daß der EG-Verkehrsministerrat so bald wie möglich Lösungen findet, und daß die Steuerharmonisierung im Straßengüterverkehr auf die Tagesordnung des nächsten Europäischen Rates (voraussichtlich 3. November 1990) gesetzt wird. Die Bundesregierung bereitet dafür zur Zeit eine Denkschrift vor, in der die Notwendigkeit der Abgabenharmonisierung unter Berücksichtigung der umweltpolitischen Konsequenzen und Herausforderungen herausgearbeitet wird.

In der Erwartung, daß bis dahin eine europäische Regelung der Abgaben für den Straßengüterverkehr unter Berücksichtigung der Wegekosten gefunden wird, wird die Aussetzung der Straßenbenutzungsgebühr bis zum 30. Juni 1991 befristet. Sollte sich diese Erwartung nicht erfüllen, wird vor dem 30. Juni 1991 eine neue Entscheidung zu treffen sein. Für Fahrzeuge aus dem EG-Ausland muß die Aussetzung der Straßenbenutzungsgebühr auf jeden Fall bestehen bleiben, bis der Europäische Gerichtshof die Klage der Kommission abweist oder bis eine europäische Regelung erfolgt, die die Erhebung der Gebühr auch gegenüber EG-Ausländern zuläßt.

3. Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Durch die Aussetzung der Straßenbenutzungsgebühr bis zum 30. Juni 1991 verlieren Bund und Länder Gebühreneinnahmen, deren Höhe auf 1 233 Mio. DM (einheimische Fahrzeuge 944 Mio. DM, Fahrzeuge aus dem EG-Ausland 242 Mio. DM, Fahrzeuge aus Nicht-EG-Ländern 47 Mio. DM) geschätzt wird. Die Gebühreneinnahmen sollten den Ländern zustehen, soweit dies zur Deckung der Ausfälle erforderlich ist, die den Ländern durch die Absenkung der Kraftfahrzeugsteuer entstehen (geschätzt: 1 026 Mio. DM). Hierfür wird der Bund den Ländern einen Ausgleich leisten müssen.

Weitere Einnahmeausfälle sind zu Lasten der Deutschen Bundesbahn zu erwarten, falls die einheimischen Güterkraftverkehrsunternehmer die ihnen durch die Aussetzung der Gebühr zufallende Kostenentlastung an die Verlader weitergeben und infolgedessen die Deutsche Bundesbahn entweder Transportaufkommen verliert oder ihre Tarife absenkt.

Die Einnahmeausfälle der Deutschen Bundesbahn lassen sich nicht beziffern, werden aber aufgrund von Gutachten, die im Auftrage des Bundesministers für Verkehr im Jahre 1988 vorgelegt wurden und in denen die Auswirkungen der Liberalisierung und einer Steuerharmonisierung auf mittlerem europäischen Niveau bewertet werden, auf unter 300 Mio. DM geschätzt.

4. Auswirkungen auf die Preise

Die Aussetzung der Straßenbenutzungsgebühr wirkt sich tendenziell preissenkend aus. Das Ausmaß der Preissenkung läßt sich nicht quantifizieren, dürfte jedoch angesichts der in der Regel nur geringen Transportkostenanteile am Warenpreis kaum ins Gewicht fallen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1:

Artikel 1 ergänzt das Straßenbenutzungsgebührengesetz (Artikel 1 des Gesetzes vom 30. April 1990) durch einen neuen § 1 a.

§ 1 a Abs. 1 sieht vor, daß die Straßenbenutzungsgebühr bis zum 30. Juni 1991 nicht erhoben wird.

Absatz 2 enthält für den Fall, daß eine Steuerharmonisierung in dem erwarteten Zeitraum nicht zustande kommt und auch bis zum 30. Juni 1991 kein für die Bundesrepublik Deutschland obsiegendes Urteil des Europäischen Gerichtshofes ergeht, eine Ermächtigung an die Bundesregierung, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Aussetzung der Gebühr zu verlängern.

Absatz 3 schreibt im Interesse der Gleichbehandlung aller Unternehmen die Rückerstattung bereits entrichteter Gebühren vor, schließt jedoch weitergehende Ansprüche (z. B. Zinsen) aus.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3:

Artikel 3 enthält die Bestimmung über das Inkrafttreten. Da die Gebühr auf Fahrzeuge aus dem EG-Ausland von Anfang an, d. h. ab 1. Juli 1990, nicht erhoben werden durfte, wird allgemein das Inkrafttreten des Gesetzes rückwirkend vom 1. Juli 1990 vorgesehen.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

1. **Artikel 1 (§ 1 a Abs. 4 — neu —)**

In Artikel 1 ist in § 1 a folgender Absatz 4 anzufügen:

„(4) Der Bund ersetzt den Ländern die Kraftfahrzeugsteuerausfälle aus dem Bundeshaushalt, solange die Straßenbenutzungsgebühr nicht erhoben wird. § 16 gilt entsprechend."

Begründung:

Klarstellende Ergänzung.

Die Länder haben stets eine Zustimmung zur Senkung der Kraftfahrzeugsteuer von dem vollen Ausgleich der ihnen daraus entstehenden Einnahmeausfälle abhängig gemacht. Im Zusammenhang mit den Beratungen zum Straßenbenutzungsgebührengesetz haben die Finanzminister und -senatoren der Länder schon am 6. April 1989 einstimmig ihre Erwartung ausgesprochen, daß in jedem einzelnen Land durch die Senkung der Kraftfahrzeugsteuer entstehende finanzielle Nachteile in voller Höhe (unter Einbeziehung der Finanzausgleichswirkungen) ausgeglichen werden.

Diese Forderung ist im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens immer wieder nachdrücklich verfolgt worden, so in der Sitzung des Finanzausschusses des Bundesrates am 7. Dezember 1989 und in der Sitzung des Bundesrates am 21. Dezember 1989; sie hat auch ihren Niederschlag in der Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bundesregierung gefunden (Anlage 2 zur Bundestagsdrucksache 11/6336).

In der abschließenden Sitzung des Finanzausschusses des Bundesrates am 22. März 1990 hat ein Vertreter der Bundesregierung die von den Ländern geforderte Erklärung abgegeben, die Bundesregierung werde dafür einstehen, daß den Ländern aus dem Gesetz keine finanziellen Ausfälle entstehen.

In der Begründung des vorliegenden Gesetzentwurfs Teil I Ziffer 3 Abs. 1 Satz 1 BR-Drucksache 560/90 hat die Bundesregierung ihre Ausgleichspflicht noch einmal anerkannt. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird der Anspruch der Länder rechtlich abgesichert.

2. **Zum Gesetzentwurf insgesamt**

Der Gesetzentwurf sieht — bedingt durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes — vor, die Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lkw auszusetzen sowie die ermäßigte Kraftfahrzeugsteuer beizubehalten. Dies bedeutet erhebliche Wettbewerbsnachteile für die Deutsche Bundesbahn und bedingt den weiteren Rückgang der Güterverkehrsleistungen auf der Schiene. Die Regelung erschwert damit die derzeitigen Bemühungen, den Güterverkehr verstärkt auf die Schiene zu verlagern.

Angesichts der ohnehin schon bestehenden Kapazitätsgrenzen im Straßen- und Luftverkehr sowie aus umweltpolitischen Gründen kommt jedoch dem Ausbau der Schiene — sowie dem des ÖPNV — besondere Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, den verkehrspolitischen Handlungsspielraum für zusätzliche Verkehrsinvestitionen zu verstärken.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, zu Beginn der nächsten Legislaturperiode ein Gesamtverkehrskonzept vorzulegen, das

- in verstärktem Maße den Anforderungen des Umweltschutzes und
- den zunehmenden Anforderungen des deutschen Binnenverkehrs, des Ost-West-Verkehrs und der europäischen Verkehrsentwicklung

Rechnung trägt.

Das Konzept sollte nach Auffassung des Bundesrates schwerpunktmäßig Maßnahmen zur Förderung des Schienenverkehrs durch zusätzliche Investitionen beim Neu- und Ausbau des Streckennetzes im Nord/Süd- und Ost/West-Verkehr, beim Einsatz neuer attraktiver Fahrzeuge sowie beim Aufbau eines Schnellfahrnetzes auch für den Schienengüterverkehr vorsehen und den verstärkten Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs beinhalten. Bei der Finanzierung der vorgenannten Maßnahmen wäre auch eine Erhöhung der Mineralölsteuer zu prüfen.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

Zu Nummer 1 (Artikel 1, § 1a Abs. 4 — neu —)

Die Bundesregierung hält eine gesetzliche Regelung nicht für notwendig. Sie hat dem Anliegen der Länder durch die bereits in der Gesetzesbegründung enthaltene und in den Ausschußsitzungen des Bundesrates wiederholte Zusage der Zahlungsbereitschaft des Bundes Rechnung getragen. Sie wird dieser Zusage nachkommen.

Die erforderlichen Mittel für den Ausgleich der den Ländern entstehenden Kraftfahrzeugsteuerausfälle werden im 3. Nachtragshaushalt 1990 etatisiert; der Bund wird nachzahlen, sobald die Mittel bewilligt sind. Ab diesem Zeitpunkt wird der Bund monatlich zahlen.

Zu Nummer 2 (Zum Gesetzentwurf insgesamt)

Die Bundesregierung stimmt der Stellungnahme des Bundesrates grundsätzlich zu. Sie wird die Verkehrspolitik für die nächste Legislaturperiode ausrichten an dem durch die aktuelle Verkehrsentwicklung und die deutsche Einigung zu entwickelnden Gesamtdeutschen Verkehrswegeplan und den dann vorliegenden Empfehlungen der Regierungskommission Deutsche Bundesbahn. Ferner hat der Bundesminister für Verkehr sein aktuell vorgelegtes Thesenpapier „Verkehrspolitik der 90er Jahre" der Länderverkehrsministerkonferenz zur gemeinsamen Beratung zugeleitet.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333